

〔研究ノート〕

社会福祉協議会の戦略と地域福祉活動計画

津止 正敏*

はじめに

地域福祉活動計画と地域福祉計画

本稿は社会福祉協議会（以下、社協）における地域福祉活動計画の策定にあたっての戦略的課題についてふれています。2000年5月に制定された社会福祉法に規定され、2003年4月より施行された自治体での地域福祉計画策定作業が本格化するのにも後押しされ、社協での地域福祉活動計画の策定機運もまた新たな広がりを見せようとしています。第一線の市町村社協はもちろん都道府県社協・全国社協では市町村社協での活動計画策定支援のためのマニュアルや調査研究、研修講座の開催が盛んに行われています。

福祉行政分野での計画策定という手法は早くには、社会福祉施設緊急整備5ヶ年計画（1971年）や障害者長期計画（1982年）などもありますが、組織・財政・事業をセットにしそれぞれの目標を精緻に数値化した計画的福祉行政は1989年の高齢者保健福祉計画（ゴールドプラン）に始まったといえます¹⁾。その後1994年児童育成計画（エンジェルプラン）、1995年障害者計画（ノーマライゼーションプラン）、2000年介護保険事業計画へと広がり、そして今回の

地域福祉計画が登場しています。

一方、社協では、1983年の市区町村社協法制化²⁾を受けて、社協基盤強化のための「市区町村社協強化計画」（1983年）が策定され、翌年には社協活動の新たな活動スタイルの開発を目指した「地域福祉計画」策定指針を発表しました。地域での問題発見・政策提言・問題解決のための社協基盤強化と活動作りのプログラムを地域福祉計画として全国の社協に提起してきました。地域福祉計画という表現は、その後「新・社協基本要項」（1992年）では行政の高齢者保健福祉計画（ゴールドプラン）の登場もあって地域福祉活動計画として集約されました、1995年には新・社協基本要項の具体化を図るために「ふれあいネットワーク21」基本構想が発表され社協基盤の発展・強化方策の計画化が全国的に展開されました。このように社協での計画化の取り組みは、社協発展・強化計画や地域福祉活動計画として進化し³⁾、今日では65%を超える社協で計画が策定あるいは策定を予定しているなど、地方社協の定番の活動メニューとして定着する状況となっています（表1参照）。

以上のような社協での地域福祉活動計画の経過と実績があり、他方には地域福祉計画という行政計画の策定作業を通して地域福祉への行政的関心の質的量的な広がりが生まれています。

* 立命館大学産業社会学部教授

表1 地域福祉活動計画策定の有無

単位：上段＝社協数 下段＝%

	市区	30万人～	政令都市区	町	村	計
有	380 55.7	53 66.3	46 35.9	685 34.4	114 20.1	1,225 36.4
無	296 43.4	27 33.8	76 59.4	1,293 64.9	452 79.7	2,117 62.9
策定中	11 1.6	1 1.3	0 0.0	39 2.0	6 1.1	56 1.7
策定予定有	138 20.2	16 20.0	18 14.1	595 29.9	158 27.9	909 27.0
策定予定無	144 21.1	9 11.3	58 45.3	658 33.0	288 50.8	1,148 34.1
策定予定不明	3 0.4	1 1.3	0 0.0	1 0.1	0 0.0	4 0.1
N A	6 0.9	0 0.0	6 4.7	13 0.7	1 0.2	26 0.8

出所：社会福祉協議会活動実態調査報告書（2000年4月）

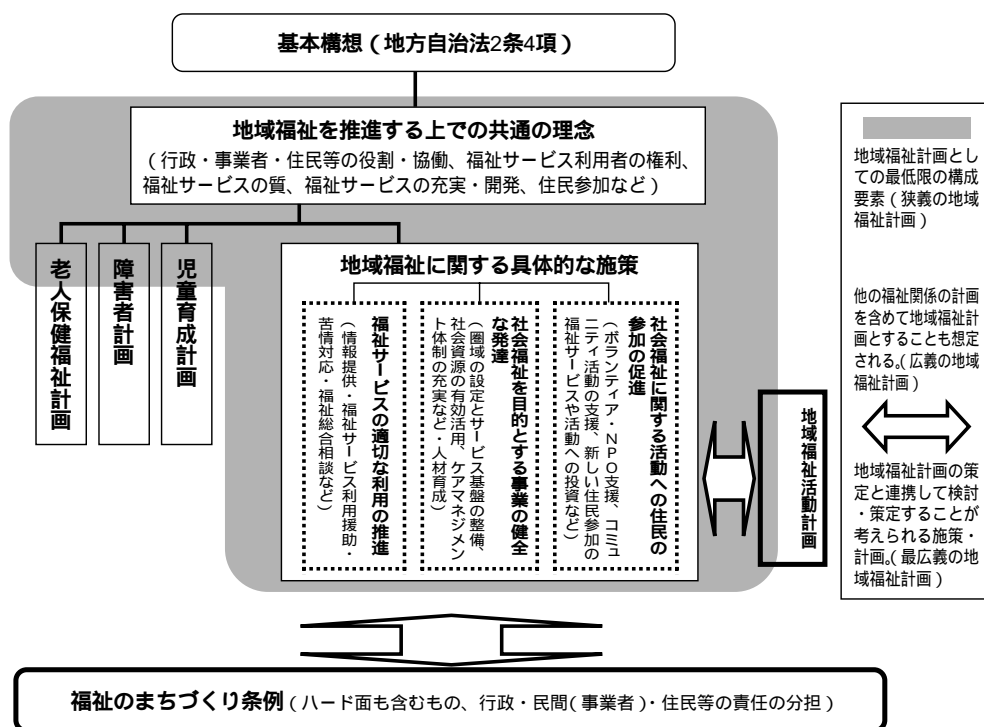


図1 地域福祉計画の位置付け

これらの関係性や福祉行政での地域福祉計画については本稿の課題ではありませんが、上記の状況下での社協が取り組んでいく地域福祉活動計画の位置や役割、コンセプトもまた少なからず影響を受けざるを得ないのは否定できません

ん。もっと極端に言えば、いずれ、事業体としての社協組織はともかく、住民主体の民間組織としての社協の役割や位置付けにも大きく影響する状況を作り出すことになると思います。行政の地域福祉計画の位置付けを示したものが図

1ですが、ここで示されている地域福祉計画の構成要素の中には例えば住民参加の促進のようにこれまで社協が重点的に取り組んできた分野との重複・関連が随所にみられます。行政計画への統合化や体制化といった行政との新たな緊張関係の発生も容易に予想されますが、他方でボランティア活動やNPO支援など社会福祉に関する活動への住民の参加の促進といった社協課題を行政課題として積極的の押し出していく格好の機会だと考えることも可能です。例えば社協の地域福祉活動計画と行政の地域福祉計画の関係についての全国社協調査研究報告書⁴⁾による以下のような指摘です。

「地域福祉活動計画は、福祉活動を行う地域住民やボランティア団体、NPO等の民間団体の自主的・自発的な福祉活動を中心にした民間活動の自主的な行動計画である。つまり、地域住民の立場から多様な民間団体や地域住民の参加・協働を促進して、様々な福祉活動を計画化するとともに独自性があり、行政計画とは異なる性格を有している。そのため、民間計画としての地域福祉計画にそのまま包含されるような関係ではないと考えられる」「しかし、その一方で、当該市町村における地域の福祉課題や地域福祉推進の理念等を共有したり、地域住民の立場から地域福祉計画を推進したりするという意味で、その一部が重なり合う部分があったり、さらに地域福祉活動計画の具体化を支援し、その基盤を整備する内容を地域福祉計画に盛り込む等、相互に連携することが重要である」

さらに同報告書は、行政計画書策定にあたっては当該の社協との協働・業務提携・共有を図っていくことを強く主張しています。こうした議論をみますと、行政の地域福祉計画が課題と

している領域は、地域における住民活動やボランティア活動など社協活動の主戦場となってきた領域に一步も二歩も踏み込んだものといえましょう。

筆者は本学に着任するまでの約20年間を社協職員として過ごしてきました。その関係から地域福祉活動計画の策定作業など社協でのプロジェクトや行政政策に関わる機会を何度か得てきました。こうした環境下で、地域福祉活動計画を社協の前進発展に機能させていく具体的方策を意識しながら、少しずつ書き溜めてきたのが本稿です。

2. 地域福祉活動計画策定とアセスメント

「彼を知り己を知れば百戦殆うからず」（孫子）という格言があります。敵と味方との実力をはっきり知った上で戦えば、何度戦っても敗れることはない、という意味です。敵、とはあまり穏やかではありませんが、要は私たちが働き掛ける対象や環境のことといってもいいでしょう。働き掛け、つまりは戦の作戦（戦略・戦術）を練り上げていくには、綿密な情勢分析や強み弱みといった敵味方の戦力（資源）分析が不可欠だ、ということをおっしゃっているのでしょう。この孫子の教えを社協の地域福祉活動計画の策定作業に援用すれば、以下で展開するような「アセスメント」と「戦略」に尽きるといえましょう。

アセスメントとは何か。アセスメントは、対象を取り巻く状況の評価や把握と説明されていますが、要するに自分たちの内外の環境を具体的に分析把握し評価することだろうと考えます。社協の計画策定におけるアセスメントレベルは、「地域社会」「地域組織」「社会福祉協議

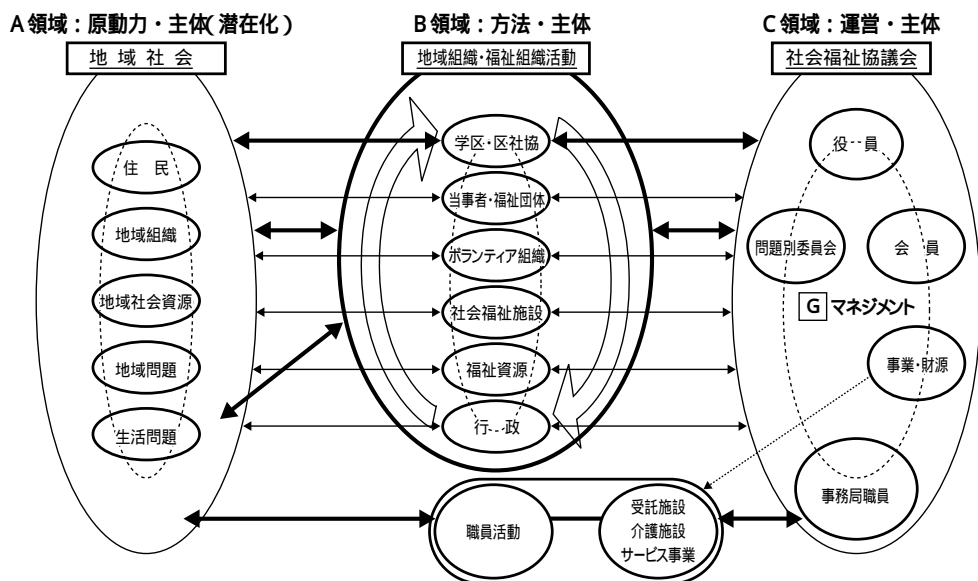


図2 社会福祉協議会の構造

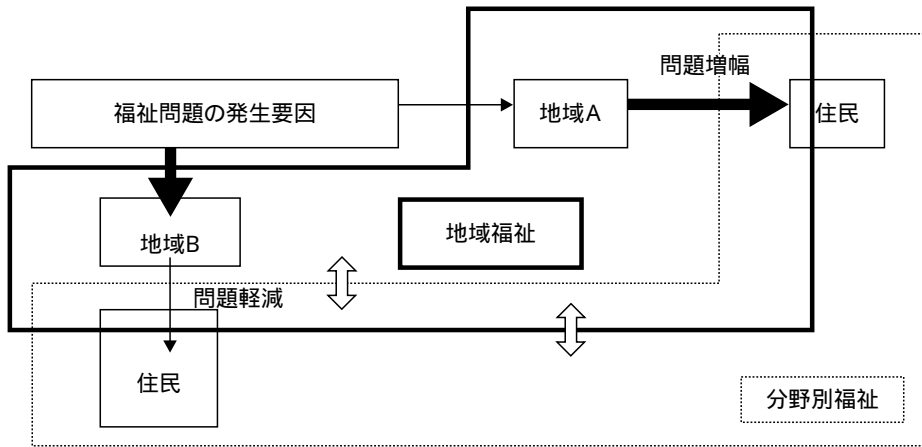
会」という3つのレベルが考えられます（図2）。この3つのレベルとは、それぞれが社協の主体であり、同時にそれぞれが社協の活動対象として働き掛けが必要な領域でもあります。この交換性を備えた主体と対象の相互作用を示したのがこの図式の特徴です。

（1）地域社会

1つは地域社会のアセスメントです。地域社会とは、地域福祉や社会福祉協議会ではその主体論や対象論として議論を呼んできた領域です。地域福祉の対象とは、高齢・児童・障害等といった分野別社会福祉の対象としての様々な問題を抱えた地域に暮らす住民です。同時に地域福祉の対象は、住民の個性の集合体とは区別される、地域社会における社会資源の成熟・集積度合いや住民の関係性や意識性など地域社会特有の「まとまり」のある実体としても存在します。前者を地域福祉の点としての対象とす

れば後者は地域社会の在り様という面としての対象といえましょう。例えば高齢期の単身生活者問題というのは、単身で生活するということが問題ではありません。単身で生活することから派生する、地域での人々の交流が衰弱して単身者が孤立に陥ったり、生活支援が必要にも拘らず必要な社会資源の整備が遅れていたり、単身生活を送ることへの差別・偏見があったりすることから生ずる様々な問題現象を言います。ボランティア活動等人々の相互支援活動の有る無しも大きく影響します。図3では同ような問題発生要因を有しながら、問題の軽減・解決に向かう地域と、逆に問題をより複雑・増幅する地域を表しています。地域社会での問題発見・解決能力との関係で地域社会の現状を洗い出していくこと。地域社会のアセスメントとはこのような作業をイメージしています。

社協の活動計画や行政計画でも「地域や住民



- ・地域社会の福祉機能／家族構成，親族ネットワーク，福祉施設，福祉サービス，住民組織，住民活動，ボランティア活動，専門職，ネットワーク等とその水準が指標となる。
- ・福祉問題発生要因／地域社会の福祉機能の水準が逆機能として働く場合もあるが，所得，就労，生活様式，福祉政策，一般公共サービス，人口，人口構成，産業構造など大きくは全体社会の構造に起因する。

図3 地域社会の福祉機能

生活に変容がある」と指摘が随所に登場しますが，地域社会は様々な構造があって様々ではありません。何より地域社会とは，私たちが具体的に手に取って触れることも，目にすることも不可能な抽象的な対象です。そのため地域社会を構成する要素を可視化し特定しなければなりません。

その要素として，まず住民がすぐにも想定されますが，一般に住民と言っても一見明白なようで，その実あやふやでよく分からない存在でもあります。地域福祉における住民とは先にも見たように地域福祉の対象としての住民とともに，他方では住民主体と言われているように，地域福祉の主体としても登場します。対象としての住民とは分野別福祉の対象住民として一定可視化されていますが，主体としての住民はどうでしょうか。「地域福祉の主体となる住民とは何か」というフィルターを通しての置換作業が必要になります。地域福祉や社協活動の原動

力としての住民活動の担い手としての具体的な住民です。地域社会には人びとの暮らしがあって，人びとの交流の具体的な形態としての組織活動があって，暮らしを支える様々な社会資源があるわけです。これらの場面を通してしか，私たちは地域福祉の担い手としての住民や，さらには地域社会そのものを具体的に把握することは出来ません。

このようにして地域社会を構成している要素は，住民や地域組織，社会資源等として幾つか具体的に把握可能なものとして構造化，可視化できるわけですが，現状では社協にストックされるその情報量は決定的に不足していると言えます。地域社会を構成している要素の情報（課題）を，どのような形式と内容で指標化できるか，ということですが，これは地域社会の現状をリアルに評価し把握するためにどうしても必要なことです。この作業を抜きにしては，いくら社協活動の方向性を示したとしても，そ

れが実効力あるものとして機能していくことは難しいでしょう。

アセスメント手法としては既存の各種データの批判的分析を始め、独自の実態調査や聞き取り、懇談会などが一般的ですが、日常の業務を通しての観察や経験、関係の蓄積も社協のような組織では特に有効です。様々な工夫を凝らして、地域社会を構成する要素の特定と、地域福祉の原動力と言われるような住民の能動的諸活動を構成している要素を深く把握すること。従来、地域診断表などと言われてきたアセスメントシートの新たな開発や活用場面の豊富化なども検討が必要でしょう。

そして、社協の環境把握や評価を行なっていく上で大事なことは、地域の中にある様々な要求や課題は一瞬たりとも同じ地平に留まることを許されない、それぞれが相互に深く関連しあって一刻一刻、変化、発展、そして消滅の過程にある事象だということです。バラバラに捉えるのではなく、それぞれが変化、発展し、しかも相互に関連づけられる内容として地域社会の要素を捉えてみるのが重要です。たとえば住民自身、バラバラになった住民では地域福祉の主体になりえないし、またそうした状態が未来永劫続くと考えたら福祉活動への希望は潰れてしまいます。つまり「地域福祉の主体としての住民」は、今地域社会に存在するあるがままの抽象的な住民ではなく、地域福祉活動の観点でトレーニング、組織され、地域社会に能動的に働き掛けていくことを担う住民だ、ということです。別の見方をすれば、あるがままの抽象的な住民は、逆に地域福祉の主体としての任務を担うべくトレーニングと組織化の対象としての住民だということです。こうして地域福祉の住民は分野別福祉の地域版としての地域福祉の対

象としても、地域福祉を担う主体としても、さらにはその主体としての住民もまた主体化への働き掛けを要する対象として、何層にも深く把握されることになります。地域福祉における主体と対象の交換性と相互作用性です。

社協活動の働き掛けの対象としての住民、とはこのような意味合いです。

（２）地域組織

さて、社協の働き掛けの対象としての地域組織に話題を移します。地域組織は、社会と個人を媒介する中間集団として機能します。地域社会が不可視で抽象的な社協主体（地域福祉の原動力）とすれば、地域社会を構成する地域組織は社協・地域福祉領域の可視的な具体的主体です（図２・領域Ｂ）。例えば「自治会・町内会」「当事者組織」「福祉団体」「ボランティア組織」「社会福祉施設」などがすぐにも思い浮かびます。福祉資源、行政も中に入ってきます。さらに、この地域組織やその構成員が行なう多様な福祉活動やイベントも地域社会を構成する大事な要素として捉えられます。地域社会を構成するものが、現実の地域福祉の主体として私たちの視野に収まってくる際には、役員活動や職員活動等といった有形無形の社協活動からの意識的な働き掛けが必要です。図２は、現実の地域社会に働き掛け、目に見える地域福祉の主体として登場させていく過程を双方向の矢印で示しています。

ここで例示した地域組織の多くは社協を構成する組織ですが、総じて地域公認団体といわれています。地域で公認されている諸団体によって社協が構成されている。よって社協は広く住民によって支えられ認知されている、という構図になるわけです。しかし、これは先の公認団

体がその機能を全うしているときのみ、そして社協が期待している機能を発揮していると想定されてはじめて可能となる理解です。例えば自治会・町内会。大都市では奇跡的ともいわれ、まだ地域が機能しているといわれている京都市でも、町内会活動への積極的関与やその役割を期待するものは1990年でわずか10数％、1978年と比較しても約3分の1という実態です。学区に愛着を持っている人も同様です（図4）^{5）}。最近の調査でも町内会の地域を「自分のまち」として強く意識している人はわずか12％強だといえます^{6）}。自治会・町内会への帰属意識や求心力の低下は目を覆うばかりです。このような状況下では自治会・町内会が社協の中核的な構成団体としてその機能を発揮したり、役割期待に添えていくのは困難です。自治会・町内会の改革はそれぞれが主体的に検討すべき課題ですが、社協サイドにおいても自治会・町内会を

地域福祉の視点から議論を深めていく必要があります。課題を明らかにし処方箋を共に考えていく必要性です。一方、地域での住民活動の中には地域社会の構成要素としての社会的認知を課題とするものも生まれます。例えば子育てサークルのように進行する少子社会の中で表面化している新たな子育て課題に母親同士の共同性を発揮し対応している活動は同好の私的活動の域を越えて社会化しているにも拘らず、地域公認団体としての地位は獲得途上です。社会の構造変化で発生する新たな組織や活動への理解を広げていく活動もまた地域福祉の課題として登場します。

地域福祉活動計画とはこのような働き掛けの総体を一定の時間軸で集約したものです。

（３）社会福祉協議会

図2．領域Cの社協とは「地域福祉の運営主体」「地域福祉の管理主体」「地域福祉の実施主体」としての意味での狭義のものです。社協といっても一様ではなく、かなり複雑な関係性を含んでいます。そこには役員組織もあれば、会員施設、会員団体もある。問題別の委員会もあって、事業、財源の問題もある。事務局の職員もいる。幾つかの社協の「地域福祉活動計画」をみると、社協という文言が、このどれを言っているかが不鮮明な場合が少なくありません。「職員活動」を言っているのか「役員活動」を言っているのか「総体としての社協イメージ」を言っているのか。それを明確にしないと活動計画の具体性が出てこないのではないかと思います。「誰がやるのか」「誰に働きかけるのか」がわからないのです。社協そのものを構成している要素が多数あり、その要素の情報をきちんと取り込んでいくことが必要でしょう。「要素

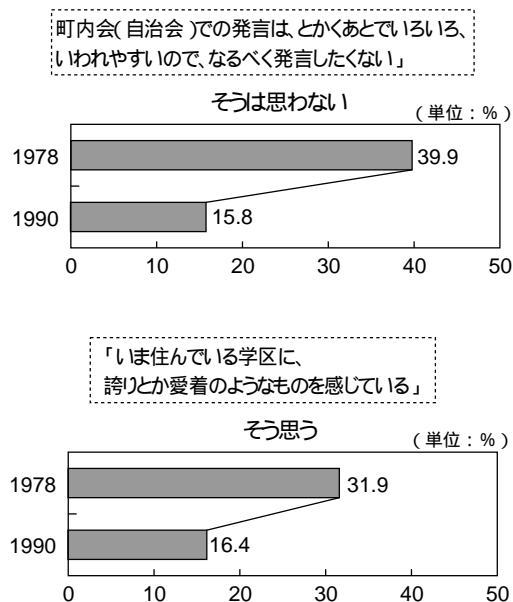


図4 進む地域社会への意識の低下

資料：京都市企画調整局「京都市民アンケート調査」

の情報化・記号化」という意味合いです。社協におけるマネジメントが必要とされている所以です。社協を構成している要素が渾然一体としてあれば、マネジメント機能は不要で機能しないわけですが、これが独立し、分化し、相対化しているのです。地域福祉活動計画の柱に社協マネジメントを正面に据えていく課題です。

図2は、筆者が関係していたある社協での地域福祉活動計画委員会⁷⁾の作業で思いついたものですが、私たちが策定しようとしている計画の具体的なプログラムは、どこに位置するのか、という課題に答えようとしたものです。「誰に働きかけるのか」「誰が働きかけるか」等主体をより明確にするためにこの図式をつくったのですが、1つは社協の役員、事務局が、「直接的に地域社会に働きかけていく作業」。これは社協の業務は、地域組織化活動などという形式をとりながら具体的な地域福祉の主体を形成していくという取り組みだけではなく、介護保険施設で住民の生活問題に直接対応していくといういわゆる直接サービスの領域を示したものです。老人福祉センターや児童館で、そこのお年寄りや子どもたちの問題に直接対応していく場面であり、ボランティア情報センターやボランティアセンターで住民のボランティアに関する相談や必要性に対応していく作業、「相談事業」「地域福祉権利擁護事業」など社協のさまざまなサービス事業や職員活動を通して直接、地域社会に働き掛ける作業、等があるわけです。「事業型社協」に象徴されるような、この業務ラインがますます太くなってきている、というのが近年の社協の特徴だとも言われ続けてきました。

一方で、社協の関係者に求められてきた援助技術はコミュニティワークあるいはコミュニテ

ィオーガニゼーションとされてきました。コミュニティワークとは、社会福祉協議会等の専門職員さらにはコミュニティリーダーが、地域の問題解決に向け住民に働き掛けていく合意形成やプランニング、リサーチなどの価値や知識、スキルとして一定体系化された専門性でした。社会という巨大で且つ抽象的な実態に対して、地域組織化活動を通してアプローチしていく専門性として定式化されてきました。地域社会に様々な住民活動の担い手としての中間集団を組織して巨大な抽象的社会に到達していく、というわけです。住民の中から生まれながら住民に対峙するような抽象的で且つ巨大な社会という対象に対して、具体的・可視的な中間集団を縦横無尽に組織し対応していくという手法です。そのために社協の専門職員やコミュニティリーダーは学区社協会あるいは当事者組織、ボランティア組織に働き掛けたり、社会福祉施設や商店街等様々な地域の社会資源に働き掛けるわけです。行政にも働き掛ける。それぞれの中間集団を介して地域に発生する構造的な社会問題に対応していく。中間集団の個別的な組織化活動だけでなく、そのネットワークの形成にも力を尽くさなければなりません。学区社協間のネットワークも必要かもしれません。学区社協とボランティア組織と社会福祉施設のネットワークもあります。対象者に直接的に働き掛けていくのではなく、地域社会における中間集団に着目しながら重層的なネットワークを形成しつつ、地域社会に対応していく仕組みをつくりあげていく、といった社協の専門職員の働き方が間接援助技術と言われてきた内容です。

地域福祉活動計画では、このような具体的な事業、具体的な計画を「誰が」「何に対して」「何をもって」働き掛けていくのか、そのこと

を特に意識して明示する必要があるだろうと思います。長期の計画ではなく、3年、5年という、思いの及ぶ範囲の計画では、尚更そうです。

3．社会福祉協議会の戦略化の方向性

当事者性と関係性の地域福祉論

さて、アセスメントの次は社協の戦略、という課題です。これまで概観してきたように地域福祉活動計画はその社協の当面する戦略と戦術を示したものだということは大枠合意可能だと考えます。ここ3年～5年の社協の方向性を、戦略的にアプローチしていく方法を考えましょう。戦略づくりの方法論を先のアセスメントで展開した3つの構造に即して考えてみると、1つは「地域社会」の戦略課題。2つには「中間集団」の戦略課題。そして最後に「自己組織」の戦略課題、が想定されます。そして前項のアセスメント作業を通して、それぞれの課

題から地域社会において「解決が求められている課題」が析出されてきます。が、これらの社会的要請からくる課題のすべてが社協が取り組まなければならないものか、ということそうではありません。よくよく考えてみますと、取り組まなければならない課題には、日本社会が根本的に変わっていかない限り、解決できないような問題も含めて包含しており、社協の投入資源の限界という視点からだけでもすべてに総花的に取り組んでいくこと自体が不可能な課題であることは明白だからです。さらに限界性という意味からだけでなく、住民主体の民間団体という社協のミッションからしても、こうした問題解決の責任主体を社協に帰するかのような戦略は全く正しくありません。社協の責任に帰することは、構造的問題の解決の責任主体を行政・政策主体から市民社会の側に転化することにもなるだけでなく、市民社会だけで解決可能な課題としての幻想をも振り撒いてしまうことにもなりかねません。地域福祉の重要性を強調すれ

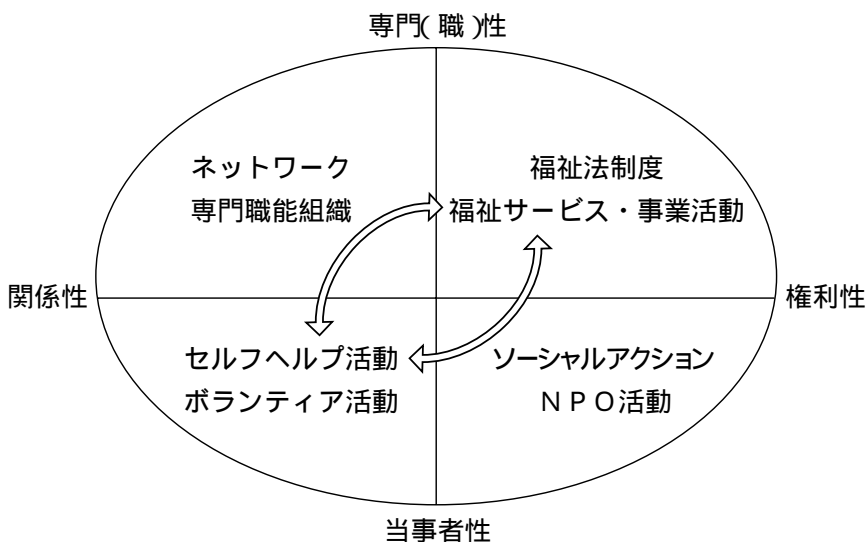


図5 当事者性と関係性

ばするほど住民同士の助け合いの強制に受け取られるとか、地域福祉は福祉の近代化に逆行し自助自前の福祉の押し付けだ、といった批判はこうした状況を指しているのだと思います。3～5ヵ年という短期中期の計画策定では、地域社会に沈殿している様々な生活問題の中から、「解決を求められている問題」を「やらなければならない課題」として置き換えるだけでは、社会福祉協議会は抜き差しならない袋小路に入り込みます。画餅に帰すかのような計画づくりの背景にはこうした計画策定における社協の戦略ミスも大いに影響しているのです。

図5は地域福祉における問題解決の手法と、高齢・障害・児童など法的根拠を持つ分野別福祉における問題解決との関係を示したものです。縦軸は、問題解決の主体としての専門（職）性と当事者性です。専門（職）性とは政策主体としての行政機関・制度サービス・福祉専門職による関わりをいい、当事者性とは問題を抱え、問題解決を求める福祉主権者としての市民の関わりです。横軸には、方法論としての権利性と関係性を置いています。権利性とは、問題解決

の手法が社会的コンセンサスを獲得し制度化に着目したもので、関係性とは共に同じ時代を生き、同じ地域に暮らす市民としての連帯と共感に基づく手法であり関わり方です。多分に高齢・障害・児童など専門（職）性と権利性に規定される分野別福祉は、当事者性と関係性の取り組みの広がりという社会的影響力を受けて、その領域を拡大していくに違いありません。関係性と当事者性の強化・発展が決して分野別福祉の遅れを持たらすようなものであってはならないと考えています。このような限定を込めて、筆者は、地域福祉を「当事者性と関係性の福祉」と位置付けています。

こうして私たちは、「やらなければならない課題」から「何ができるか」という次の段階の戦略に行き着きます。私たちの今の到達で、投入できうる財源で、この人材で、ネットワークで何ができるか、ということです。しかし「何ができるか」だけを考えていたら何ら発展性はなく、あえて活動計画を策定する意義も見出すことは出来ないかもしれません。「やらなければならないこと」「何ができるか」を踏まえな

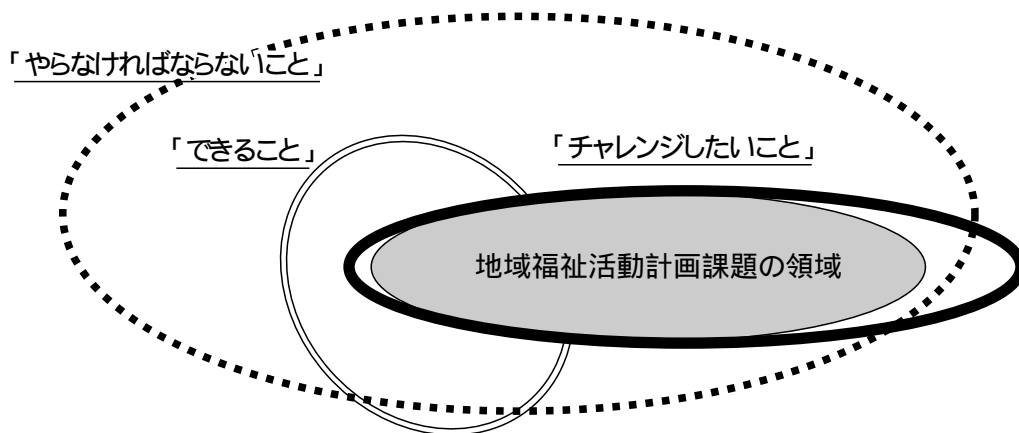


図6 地域福祉活動計画の戦略化

がら「何にチャレンジしたいか」という意思的な表明です。今すぐには取り組めないかもしれないが、組織の知恵を集めて挑戦可能な課題を思い切って設定し、組織の内外に意思表明をすることです。実はこれこそが社協の地域福祉活動計画という戦略づくりのゴールだと考えます。図6は上記の関係のチャートです。

4．地域福祉活動計画と社会福祉協議会

筆者が関わりを持ってきた京都の社協の地域福祉活動計画策定におけるキーワードを幾つか探り出せば、「交わる」「参加」「受け入れる」「まとめる」「見守る」「エンパワーメント」「寄り添う」「提言する」「かかわる」「学ぶ」「広げる」「深める」「認める」「関係づくり」などという文言に必ず出会います。これらのキーワードに掛かってくる幾つものエピソードを、一つのストーリーにつなげてみる。私たちが日常の中でかかわったり、見聞きしたり、調査をしたり、その中で浮上してきた幾つかのエピソードをつなげて、少し背伸びをしながらチャレンジしてみようとデザインした地域福祉づくりのストーリーをつくる、という一種の半構築主義的な取り組みが、社協の地域福祉活動計画の形式でもあります。

そういう手法の中で地域福祉活動計画策定に取り組んでいきますと、多分そこには幾つもの「社協モデル」が出来上がってきます。金太郎飴の社協ではなく、幾つもの魅力的な「社協モデル」が登場します。私たちの課題を「やらなければならないこと」から「できること」、「できること」から「チャレンジしたいこと」、へと戦略的発展的に展開させていくと、現状ではそれぞれの社協職員の数ほど多様な社協のモデ

ルが生まれてくるでしょう。多様で重層的なワークショップが計画策定の理想ではありますが、現状の現場状況から言えばやはり作業を担う事務局の役割は決定的です。1,000人規模での集団であれば、大方の合意事項で集約されるでしょうが、数人の小さな職員集団の中では、主要な任務を担っている担当職員の経験と力量、思いと思考が反映せざるをえない、からです。そして実際に反映させないといけません。でないと職員のモチベーションは絶対に高まりません。ある先行事例を標準化し、予算をつけて普及していくといった従来型手法と共に、いま必要なことは個別事例それぞれをモデルとして教訓を蓄積していくことだと筆者は考えています。特殊（個別事例）は特殊として徹底すること。そのことを通じてしか私たちは普遍（一般化）には到達できないのではないかと筆者は社協活動の現時点での到達をこのように考えています。

結論的にいえば、しばらくの間は多様な社協モデルが進行するでしょう。状況からすると私たちはこの実態をまずは受容するしかないと考えます。全国的にみても、社協のイメージや社協の理念、そのあり方の「液状化状況」が進んでいます。社協の理念や方向は法制度的には社会福祉法などによって規定されていますが、全国各地の社協の実態や志向性、歴史性などの齟齬は大変困難な状況をつくりだしているように思います。地域福祉や社協、社会福祉の政策動向によって社協の仕事や方法が振り回され、右往左往しているといった状況です。安定した状況からは未だ道遠しといった観の社会福祉政策の状況からすれば、しばらくはこうした事態はもっと進んでいくのだらうと思います。社協の「液状化現象」が進むということは、ネ

ガティブに言えば「社協のアイデンティティを喪失する」ことです。そして、社協のアイデンティティがなくなっていくということは、私たち社協職員のアイデンティティを失うことです。ネガティブには、そういう方向が進むだろうと思います。

しかし、社協の「液状化現象」は、逆にポジティブには、新しいタイプの社協、地域社会に根ざした、従来にない新しい社協がつくりだされる可能性を持っていると思います。いわば既存の価値規範に捉われない「何でもあり」の新しい社協です。その中で自分たちのミッションを明確にしながら、ここ3年から5年の自分たちの打ち出しを考えていく。それぞれ地域社会に根を張った、今までない新しいタイプの社協が出てくる客観的な基盤かもしれないのです。その1つはすでに幾つかの社協が志向性を発揮している「ネットワーク型の社協」です。あるいは介護保険制度や支援費制度など今日的な環境に適応した「事業型の社協」があってもいいと思います。さらには「advocate機能に特化した社協」「情報に特化した社協」「ボランティアセンター型社協」です。「シンクタンク型の社協」もあります。実際に、学区（校区）社協も含めてさまざまなタイプの社協ができあがって、従来は想定しなかったような組織形態を持ち、学区版の地域福祉活動計画を策定するような学区社協が生まれています。NPOの法人格をとって介護保険事業に正面から取り組もうとする学区社協が出てくるかもしれません。あるいは町内単位の社協を結成し、その連合体が学区社協だという提起もあるかもしれません。そういう想定が決して夢物語として聞き流せない状況にあるのは今日の社協をめぐっての情勢の特徴でしょう。様々なタイプの社協が登場して

くるということは、それは社協が真に地域社会に根を張って住民から圧倒的に支持されるという状況を作り出していく基盤にもなっていくはずです。ですからネガティブ、ポジティブその両面を睨みながら「地域福祉活動計画」を策定する必要があるだろうと思います。本稿の冒頭で、今日の社協を巡っての環境は、いずれ「住民主体の民間組織としての社協の役割や位置付けにも大きく影響する状況を作り出すことになる」だろうと指摘したのは上記のような思いがあったからです。

問題や課題が発生するところで、現実的に即してその解決のための仕組みをつくっていくこと

地域福祉実践の主要な役割がここにあると信じています。地域福祉活動計画はその旗印です。

注

- 1) 東京都など国に先駆け地域福祉計画を策定する自治体や京都市のように国際障害者年障害者行動計画（1983年）、老人中長期計画（1984年）など地方でも計画的福祉行政が始まっていた。
- 2) この年、社会福祉事業法に社協の基本単位として市町村社協が明文化され市町村社協組織の法的根拠がようやく整った。
- 3) 新社協基本要項では、地域福祉活動計画について、住民及び社会福祉関係者等民間による地域福祉活動の実施及び推進の計画である、として社協の発展・強化計画とは区別されるものとしている。こうした理解は社協が策定した地域福祉活動計画や手引き書にも散見されるが、この区別はある種の操作概念であって、第1線の社協ではこの両者は一体のものとして統合的に検討されるに違いない。社協は本来的に住民や社会福祉関係者と無関係に議論され組織されるはずはなく、社協がリードする地域福祉活動計画では尚更そうである。（拙稿「社会福祉協議会と地域保健福祉計画」河合克義編『住民主体の保健福祉計画』あけび書房、1992年で社協での

活動計画について私見を述べている）

- 4) 『地域福祉計画・支援計画の考え方と実際
地域福祉計画に関する調査研究事業報告書 』
全国社協，2002年8月，p.19
- 5) 京都市企画調整局「京都市民アンケート調査」
より。
- 6) 京都市「平成14年度第3回市政総合アンケート報告書 地域福祉の取組 」2003年実施。この調査では家族以外で誰に助けを求めた
いか，という質問項目で，「町内会役員」「民生
委員」「ボランティア」などは4%～5%であっ
たが「近所の方」と答えた方はまだ31.5%もい
た。友人が1位(46.1%)で，他に医療機関(40.8
%)・行政機関(30.1%)。
- 7) 京都市山科区社協『山科区地域福祉活動計画』
2003年3月，p.8

まちを結ぶ社協活動 』2003年5月

京都市山科区社協『山科区地域福祉活動計画』
2003年3月

京都市伏見区社協『伏見区地域福祉活動計画
創ろう！みんなの笑顔が輝く“福祉のまち伏見”
』2003年10月

京都市中京区社協『中京区地域福祉活動計画
いっしょにやりまひょやさしいまちづくり 』
2003年3月

京都市原野社協『市原野学区社協地域福祉活動計
画 目配り気配りふれあいのまちづくりプラン
』2003年3月

京都府社協『京都府社協中期計画』2004年3月
全国社協『地域福祉計画・支援計画の考え方と実
際 地域福祉計画に関する調査研究事業報告書
』

（参考資料）

京都市社協『第1期地域福祉活動計画 ひと・

